


Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales

Trabajo de Investigación Final
Licenciatura en Relaciones
Internacionales



El desempeño de la ONU,
la OEA y la CARICOM
frente a las crisis
de Haití de los años
1991-1994 y 2004-2006

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autora: Patricia Carolina Fernández Coria

Tutora: Lic. Mariana Luna Pont

Dirección de e-mail: pcarofc@hotmail.com

Fecha de entrega: 27 de noviembre de 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL.....	4
CAPÍTULO I: UN RECORRIDO POR LA HISTORIA POLÍTICA HAITIANA	17
CAPÍTULO II: LA CRISIS DE LOS AÑOS 1991-1994 Y EL DESEMPEÑO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	45
CAPÍTULO III: LA CRISIS DE LOS AÑOS 2004-2006 Y EL DESEMPEÑO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	62
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS COMPARATIVO DE AMBAS CRISIS	80
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se centra en un país enigmático, con un halo de misterio en cuanto a su cultura, y por sobre todas las cosas desafiante: la República de Haití. Este país posee una gran capacidad de supervivencia, no obstante ser el más pobre del hemisferio occidental, su cultura es fascinante y a la vez inexplorada, y es sin lugar a dudas un gran desafío para un analista internacional y para la comunidad internacional. Hablo de desafío porque parece que nadie logra poner un punto final a su historia de crisis recurrente, violencia perpetua, y miseria hondamente arraigada, y este objetivo es el esperado por parte de una población vencida por sus condiciones adversas ante las intervenciones internacionales. Justamente a este último punto se aboca este trabajo: analizar minuciosamente el desempeño de la comunidad internacional (principalmente de los organismos internacionales involucrados) frente a las dos últimas crisis que atravesó el país caribeño, y cuál fue el resultado de dicho accionar. Teniendo en mente el objetivo de analizar y evaluar el manejo por parte de los organismos internacionales de las crisis haitianas antes mencionadas, mi hipótesis de trabajo es la siguiente: en el contexto de la pos Guerra Fría los organismos internacionales no han desarrollado instrumentos aptos para el manejo y solución de las crisis intra estatales y su consecuente manejo del tema de la intervención legítima. Es necesario considerar dos puntos de inflexión en la historia contemporánea para poder entender el por qué de mi hipótesis: los cambios operados en el sistema internacional como consecuencia del fin de la Guerra Fría, y aquellos producidos como consecuencia de la modificación en la política exterior norteamericana producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

1) EL FIN DE LA GUERRA FRÍA.

En palabras de Sara Garrido¹: *“El final de la Guerra Fría abrió un nuevo escenario internacional, especialmente en el campo de la seguridad y la defensa, al romperse la lógica bipolar que estructuraba muchos conflictos. Durante los años noventa aumentaron los conflictos internos en los Estados subdesarrollados, con graves consecuencias humanitarias a escala regional...”*.

En palabras de Mónica Rafael Simoes²: *“El escenario de los conflictos de la última década pasó a ser el espacio interno de las fronteras nacionales y sus actores dejaron de ser sólo las Fuerzas Armadas para incluir a*

¹ Garrido, Sara. “La aportación de la cooperación internacional al desarrollo y a la democratización” en Papeles de Cuestiones Internacionales, Año 83, 2003.

² Rafael Simoes, Mónica. “De la prevención de conflictos a la reconstrucción posbélica. En busca de una paz sostenible”. Ed. Centro Internacional para la Paz, 2004.

sociedades enteras. Se estima que el 90% de las víctimas son civiles. Al tiempo que suponen graves amenazas para la paz y la estabilidad local, regional y global, estos conflictos devastan y mutilan infraestructuras económicas, sistemas políticos y sociedades enteras. Su naturaleza es esencialmente política y la competencia por el poder y los recursos la dinámica principal de las tensiones. Su duración tiende a prolongarse, se desarrollan dinámicas independientes de las causas estructurales de la violencia y son expresión de las divisiones en las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales. La falta de estabilidad económica y política aleja a los inversores externos, al mismo tiempo que permite el nacimiento y expansión de economías ilegales y crea un terreno fértil para actividades criminales como el narcotráfico, el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada."

2) LOS ATENTADOS A LAS TORRES GEMELAS EN ESTADOS UNIDOS EL 11/9.

Está claro cómo afectó este acontecimiento a Estados Unidos y cómo redefinió a partir del mismo su política exterior: anunció su "cruzada internacional contra el terrorismo", se insinuó que una serie de grupos insurgentes y gobiernos que los alientan, constituiría un "eje del mal", contra el cual se lanzaría la inteligencia militar norteamericana.

Estados Unidos comenzó a enfrentar una amenaza no estatal, dispersa y de organización flexible. Sin la protección proporcionada por los océanos y la incapacidad de utilizar la lógica de la disuasión que resultó tan útil contra los tradicionales actores estado, Estados Unidos buscó una estrategia proactiva para contrarrestar las amenazas antes de que lleguen a sus propias costas.

Dicho país utilizó dos estrategias diferentes, dependiendo de una evaluación de la capacidad del estado (designado como "capaz" o "débil") para hacer frente a los grupos terroristas dentro de sus propias fronteras. La primera estrategia utilizó un método tradicional, centrado en estados, contra los estados capaces, a la que podemos agregar el empleo de la fuerza militar a otros instrumentos de poderío nacional, coaccionando así a un estado a cesar su apoyo a los grupos terroristas. La segunda estrategia estaba adaptada para los estados débiles que, debido a su incapacidad para detectar o contener a los grupos terroristas, pueden sin desearlo proporcionarles refugio. La segunda estrategia buscaba negar refugio a grupos terroristas que deseaban un lugar seguro (que les permitiría planear, reclutar, adiestrar y recobrase) en estados incapaces de controlar su propio territorio. Estados Unidos pretendía negar tal refugio poniendo en práctica programas para asistir a estas "naciones anfitrionas" débiles. En síntesis: cualquier estado que pudiese albergar intencionada o no intencionadamente a terroristas, sería intervenido por Estados Unidos, esgrimiendo su nueva bandera moral. Esto significó el 11/9, el comienzo de una guerra interminable contra un enemigo desconocido.

Es sumamente relevante tener en cuenta esta modificación operada en el país antes mencionado dada su presencia, en muchos casos

determinante en cuanto a la toma de decisiones, en los organismos internacionales analizados (puntualmente ONU y OEA).

Habiendo aclarado estos dos puntos, con la hipótesis enunciada, el presente trabajo será de tipo explicativo, y el marco teórico-conceptual a utilizar es aquel enumerado en su apartado correspondiente y que, en primer lugar proporciona el concepto de crisis a manejar, en segundo lugar aborda la temática referente a la gestión de conflictos, en tercer lugar, y dada la característica actual de los mismos, trata el dilema planteado acerca de la legitimidad o no de la intervención denominada humanitaria, y finalmente, el objetivo implícito en las intervenciones: llegar a un estado donde se cumplan las premisas de "Good Governance".

A fines de comprender la gravedad de las crisis estudiadas considerando que están encuadradas y son resultantes de una compleja historia que les da sentido, el presente trabajo comenzará por un recorrido a lo largo de la historia política haitiana (Capítulo I). Dicho recorrido se realiza con el objetivo de proporcionar al lector una visión profunda y exhaustiva del pasado haitiano, elemento imprescindible para el análisis de un conflicto profundamente arraigado y una cultura de la violencia.

Posteriormente se analizarán dos crisis contemporáneas que juzgo significativas en la vida de esta nación: la crisis de 1991-1994 que repone a Jean Bertrand Aristide en el poder (Capítulo II), y la crisis de 2004-2006 que lo depone como mandatario de Haití (Capítulo III). En ambos casos se hará hincapié en la cronología de los acontecimientos, en el desempeño de los comunidad internacional frente a ambas crisis, en el accionar de sus actores más relevantes y en el manejo de ambos conflictos que se atinó a realizar. Luego, se procederá a un análisis comparativo de ambas crisis (Capítulo IV) tomando en cuenta el plano interno o el interior de Haití, el plano internacional y los conceptos subyacentes en el accionar de los organismos internacionales.

Finalmente, se podrán apreciar las Conclusiones y Recomendaciones, las Referencias Bibliográficas y el Anexo en este orden.

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

A) CONCEPTOS DE CRISIS Y CONFLICTO:

El presente trabajo toma como referencia las siguientes definiciones de crisis y conflicto:

En palabras del embajador Luis Santiago Sanz³: *“El conflicto puede llegar a un estadio agudo: la crisis. Ella configura el punto más sensible de un proceso ascendente. Su desarrollo es rápido y severo. Se enmarca en una situación límite.”*

En palabras de Jorge Beinstein⁴: *“Simplificando tal vez demasiado, podría definirse la crisis como una turbulencia o perturbación importante del sistema social considerado más allá de su duración y extensión geográfica, que puede llegar a poner en peligro su propia existencia, sus mecanismos esenciales de reproducción. Aunque en otros casos le permite a éste recomponerse, desechar componentes y comportamientos nocivos e incorporar innovaciones salvadoras. En el primer caso, la crisis lleva a la decadencia y luego al colapso. En el segundo, a la recomposición más o menos eficaz o durable, sea como supervivencia difícil o bien como crisis de crecimiento...”*

En palabras de José Bleger⁵: *“La coexistencia de conductas (motivaciones) contradictorias, incompatibles entre sí, configura un conflicto. El conflicto es consustancial con la vida misma y tanto significa un elemento propulsor en el desarrollo del individuo como puede llegar a constituir una situación patológica...Lo ideal no es la ausencia de conflictos, porque ellos constituyen la contradicción en la unidad de la conducta y, por lo tanto, su fermento dialéctico de cambio y transformación...Lo que importa es el destino de los conflictos y la posibilidad de resolverlos o sobrellevarlos.”*

En palabras de Mónica Rafael Simoes⁶: *“La definición de conflicto violento se origina en las situaciones en que la sociedad no consigue administrar ni resolver sus diferentes intereses de una manera productiva, iniciando, de esta forma, un ciclo de violencia degenerativo o destructivo”.*

Sin lugar a dudas, siguiendo estas definiciones, voy a trabajar con dos crisis haitianas oportunamente identificadas, dado que considero presentes todos los elementos que conforman una situación crítica, aunque creo que la sociedad haitiana ha transcurrido la totalidad de su existencia sumida en gravísimas crisis que lejos de ser evaluadas como

³ Sanz, Luis Santiago. “Crisis”. Ed. Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina. Cuadernos Académicos Número 2, 2002.

⁴ Beinstein, Jorge. “El concepto de crisis a comienzos del siglo XXI. Pensar la decadencia”. Artículo publicado en página de Internet (www.corrientepraxis.org.ar) en Diciembre de 2005.

⁵ Bleger, José. “Psicología de la conducta”. Ed. Paidós, 1973.

⁶ Op. Citada.

oportunidades de cambio se tornaron ocasiones de continuidad con las carencias de todo tipo que subsisten en el país desde su lejana independencia.

Desde una perspectiva de clasificación del tipo de conflicto, el haitiano podemos encuadrarlo como un “Conflicto Profundamente Arraigado”, lo cual genera profundos dilemas en torno a su manejo y la eficacia de los diversos instrumentos de abordaje, por lo tanto, considerando la relevancia que adquiere el tipo de manejo del conflicto cuando nos encontramos frente a la tipología antes planteada, vamos a examinar a continuación tres enfoques de manejo de conflictos.

B) ENFOQUES DE MANEJO DE CONFLICTOS:

Cordula Reimann⁷ plantea y examina tres enfoques distintos pero interrelacionados del manejo de conflictos: regulación de conflictos, resolución de conflictos y transformación de conflictos. Cada enfoque intenta, desde su propia óptica, analizar el origen de los conflictos violentos prolongados, ilustrando las conclusiones de cada uno de ellos, interpretaciones muy diferentes de las causas del conflicto.

1) El enfoque de la Regulación de Conflictos:

La regulación de conflictos hace referencia a aquellas estrategias centradas en resultados que buscan obtener soluciones sostenibles del tipo “todos ganan”, o poner término a la “violencia directa”, sin necesariamente abordar las causas subyacentes del conflicto. La mayor parte de la investigación sobre la regulación de conflictos, orientada por la “ideología de la gestión”, define al conflicto como un problema de orden político y del status quo. El conflicto violento y prolongado es, según este enfoque, el resultado de intereses incompatibles y/o de la competencia por los escasos recursos de poder (sobre todo territoriales). Aunque esta definición implique que el conflicto es un juego de suma cero, la regulación de conflictos no conlleva necesariamente una suma cero. En efecto, dependiendo de los intereses de los protagonistas y de la fase de la espiral del conflicto, la regulación puede trascender un juego suma cero y desembocar en un resultado no suma cero, o inclusive suma positiva. Puesto que, para los fines de la práctica de regulación de conflictos, se maneja tanto la teoría de opciones racionales como la teoría de juegos, se definen a los líderes políticos y militares que constituyen los principales y más visibles protagonistas del conflicto, como agentes racionales. Ellos calculan sus intereses y terminarán trabajando en pos de un resultado nacional y mutuamente

⁷ Reimann, Cordula. “Hacia la transformación de conflictos: evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos”. artículo publicado en el “Berghof Handbook for Conflict Transformation. Ed. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Julio de 2000.

beneficioso. Las dos teorías en cuestión buscan diseñar la estrategia óptima para agentes que interactúan en un contexto de incertidumbre. Los modelos de teoría del juego, fundados en el supuesto de la racionalidad de los agentes, explican como la satisfacción mutua de intereses o el óptimo compromiso entre intereses distintos y egocéntricos, son el resultado natural de una política de poder egoísta. En otras palabras, la regulación de conflictos puede ser concebida como un juego no suma cero en el cual lo que obtiene una parte no es necesariamente a costa de la otra. Por lo tanto, la negociación integradora y distributiva basadas en modelos de opciones racionales, puede resultar beneficiosa para ambos bandos. Y si bien el enfoque distributivo está tradicionalmente asociado a negociaciones suma cero, el enfoque integrador estima que la negociación es un problema compartido entre las dos partes involucradas, e intenta identificar y lograr un resultado no suma cero o incluso de suma positiva.

Igualmente importante, en el caso del enfoque de regulación de conflictos, es que ambas partes aclaren adecuadamente las condiciones contextuales, centrándose especialmente en la diferencia entre posiciones e intereses. Mientras que las posiciones definen una postura relativamente superficial y transitoria, los intereses reflejan el empeño fundamental y a largo plazo de las partes negociadoras, es decir, lo que está realmente en juego.

Generalmente, se supone que las posiciones, en el contexto de la regulación de conflictos, no son negociables. Lo cual es contrario a sus intereses. Los aspectos más psicológicos de los puntos de vista de cada parte negociadora están fuertemente influenciados y determinados por el grado de compatibilidad entre sus intereses reales.

En este campo, los principales protagonistas son los líderes militares, políticos y religiosos, así como los responsables de la primera vía. Las estrategias empleadas oficialmente incluyen desde medidas oficiales y no coercitivas, tales como buenos oficios, misiones investigadoras, facilitación, negociación y mediación, hasta procesos más coercitivos de tipo mediación imperativa, sanciones y arbitrajes. Mientras que las estrategias de regulación de conflictos de corte coercitivo normalmente reflejan una intervención relativamente transitoria de terceras partes, las medidas no coercitivas como la facilitación, misiones investigadoras y buenos oficios se aplican con una perspectiva más a largo plazo.

Hacer hincapié en la violencia directa y en sus consecuencias negativas y destructoras refleja un enfoque centrado en resultados. Es de esperar que, de una manera u otra, las estrategias que intentan acabar con el conflicto violento mediante un alto el fuego o el cese de las hostilidades también puedan concluirse con un acuerdo político más permanente. Las estrategias de regulación de conflictos operan, pues, con un concepto relativamente limitado del éxito y de la paz: se define el éxito como una solución todos ganan sostenible. Por otra parte, la paz es entendida de manera exclusivamente negativa, y no se plantean objetivos a largo plazo de paz positiva o de justicia social.

2) El enfoque de la Resolución de Conflictos:

La resolución de conflictos hace referencia a todas las actividades centradas en procesos que intentan abordar las causas profundas de la violencia directa, cultural y estructural. El concepto de violencia estructural describe la estructura social, política y económica de una situación de conflicto en la que se perpetúan circunstancias de poder desigual, dominación y dependencia. La violencia cultural se refiere a la legitimación social y cultural de la violencia directa y estructural.

La resolución de conflictos intenta valerse de la teoría de los juegos para superar la contraproducente dinámica de aquellos enfoques de gestión de conflictos basados en la suma cero, y para redefinir el conflicto como un problema compartido con soluciones mutuamente aceptables. Contrariamente al enfoque de regulación de conflictos, la perspectiva de resolución de conflictos concibe a los conflictos prolongados como la consecuencia natural de necesidades humanas insatisfechas. Por consiguiente, el origen de conflictos yace en las necesidades profundas (identidad, seguridad y justicia distributiva) de los participantes.

Esta interpretación del conflicto ha sido muy influenciada por el enfoque de sociedad mundial de Burton⁸ así como por sus investigaciones sobre la teoría de las necesidades humanas (tales como la seguridad, identidad, reconocimiento, nutrición, vivienda, participación, justicia distributiva y desarrollo). Desde esta perspectiva, la resolución de conflictos no pretende eliminar el conflicto como tal, puesto que estima que la manifestación no violenta de conflictos constituye un catalizador esencial del cambio social. Lo que se persigue, por ende, es eliminar la expresión violenta y destructora del conflicto, cuyas raíces son las necesidades insatisfechas y los temores de los contrincantes. La clave del asunto es hacer tomar conciencia a las partes involucradas de cuáles son sus necesidades subyacentes de identidad, seguridad y participación, y luego esgrimir las para redefinir intereses y posiciones.

De este tipo de análisis se desprenden dos consecuencias:

- a) En primer lugar, un análisis más amplio del conflicto, recalcando las necesidades, requiere estrategias que rebasan holgadamente aquellos enfoques de regulación de conflictos centrados en resultados y en intereses negociables. Esta conclusión deriva del hecho que, contrariamente a los intereses, las necesidades y los temores no son negociables. Burton y otros han propuesto estrategias más centradas en procesos y relaciones, con enfoques no coercitivos y no oficiales tales como la facilitación y la consulta en el marco de comunicación controlada, talleres de solución de

⁸ Reimann, Cordula. "Hacia la transformación de conflictos: evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos". artículo publicado en el "Berghof Handbook for Conflict Transformation. Ed. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Julio de 2000.

problemas y mesas redondas. Entendida así, la facilitación/ consulta representa el esfuerzo eficaz, de una tercera parte, para impulsar un enfoque creativo de solución de problemas mediante la comunicación directa y el análisis pormenorizado del conflicto.

- b) En segundo lugar, la profundización del análisis del conflicto y la ampliación de las estrategias también requieren la participación de un mayor número de protagonistas en el proceso. Estos participantes podrían proceder de grupos de la sociedad civil, de las instituciones académicas y de grupos de mediación civil o de diplomacia ciudadana, incluyendo las organizaciones no gubernamentales locales o internacionales especializadas en la resolución de conflictos.

Aún cuando la mayoría de las estrategias, tales como un programa de talleres para solucionar problemas, constituyen un compromiso a medio plazo, el proceso mismo de apoyo y desarrollo del diálogo debe comprenderse como un esfuerzo a corto plazo. De hecho, suscitar un interés común más profundo así como necesidades compartidas mediante una cooperación ampliada y una mejor comunicación entre las partes, puede considerarse de por sí como una especie de resultado exitoso de la gestión del conflicto. Según el enfoque de necesidades humanas de Burton, todo resultado exitoso debe cumplir con un requisito mínimo: la satisfacción de las necesidades de ambas partes.

3) El enfoque de la Transformación de Conflictos:

El concepto de transformación de conflictos se refiere a esfuerzos de construcción de la paz centrados en resultados, procesos y estructuras, que pretenden superar realmente las formas expuestas de violencia directa, cultural y estructural. La transformación de conflictos va más allá de los objetivos de los dos enfoques anteriores, aunque recoge muchas de las ideas de resolución de conflictos, sobre todo el concepto de prevención de conflictos manejado por Burton. La prevención de conflictos significa deducir mediante una explicación idónea del fenómeno del conflicto, incluyendo sus aspectos humanos, no sólo las condiciones que generan un entorno conflictivo y los cambios estructurales necesarios para eliminarlo, sino también, y más importante, la promoción de condiciones que ocasionen relaciones de cooperación.

Burton se refiere sobre todo a relaciones horizontales, es decir, el diálogo y la cooperación entre protagonistas o adversarios con un estatus relativamente similar y en el contexto de, por ejemplo, talleres de solución de problemas. Sin embargo, el enfoque de resolución de conflictos desaprovecha una importante oportunidad para establecer y desarrollar relaciones verticales. Se trata de relaciones que impulsan el diálogo y la cooperación entre protagonistas de estatus desigual, como suele ocurrir con los responsables de la primera vía, o con los líderes de la base de la tercera vía. Tal oportunidad ha sido recogida por el

enfoque de transformación de conflictos. Este desplazamiento del centro de atención analítico y práctico se asienta en varios supuestos:

- a) En primer lugar, abundando en el concepto de Burton sobre la satisfacción de necesidades, una estrategia exitosa de transformación de conflictos debe incluir a los agentes de la tercera vía en el proceso de paz, puesto que tienen contacto directo con los más afectados por la violencia del conflicto. La situación de insatisfacción de sus necesidades básicas es precisamente lo que arraiga la violencia y el odio.
- b) En segundo lugar, la inclusión de protagonistas y estrategias de tercera vía ilustra una gran diferencia con la lógica de gestión característica del enfoque de regulación de conflictos. De hecho, las estrategias de tercera vía tales como el refuerzo de la capacidad y talleres de capacitación reflejan la lógica de la capacitación local. Además, las estrategias de abajo hacia arriba de la tercera vía pretenden apoyar, e incluso suscitar luchas locales por la justicia social y, por tanto, por el cambio estructural radical.
- c) El supuesto básico es que el potencial de paz ya existe en la región o en la comunidad en cuestión, y que se arraiga en su cultura tradicional. Por consiguiente, las técnicas de gestión de conflictos no pueden ni deben ser simplemente transferidas de una cultura a otra sin comprender los conocimientos y los recursos culturales imbricados en un entorno conflictivo dado. Apoyarse en las luchas sociales significa ser conscientes de las formas tradicionales de manejo de conflictos por parte de la sociedad.

En general, las actividades de tercera vía deben comprenderse y situarse en el contexto teórico de la acción no violenta: el conflicto como una lucha no violenta por la justicia social.

La acción no violenta hace que salgan a relucir tensiones y contradicciones que ya existían pero que eran denegadas u ocultadas. El conflicto latente se transforma en conflicto manifiesto principalmente a través del empleo de la tensión constructiva no violenta por parte del poder popular. Así, los grupos sociales o políticamente desfavorecidos intentan librarse de las trabas impuestas por las relaciones explotadoras y opresoras. El poder popular se canaliza en distintas formas de lucha no violenta que abarcan desde manifestaciones, huelgas y la no-cooperación, hasta boicots (económicos) y entrenamientos no violentos.

Desde esta óptica, los prolongados conflictos violentos son interpretados como, sobre todo, el resultado de estructuras sociales y políticas desiguales y opresoras. Para abordarlos eficazmente, por consiguiente, se debe promover la capacitación y el reconocimiento de grupos marginados a través de la lucha no violenta. Sólo así será posible tratar los asuntos que interesan directamente a escala local, o ejercer presión adecuada sobre la

primera vía (y los agentes de segunda vía), para abarcar con la violencia y participar de buena fe en las negociaciones.

Mientras que los agentes de primera y segunda vía, en los enfoques de regulación y resolución de conflictos, tendían a considerar como (y a transformar en) pasivos a la población civil y la base, las estrategias de tercera vía los situaba tanto a ellos como a su potencial de lucha no violenta, en el centro de atención. Por ende, la transformación de conflictos no es principalmente fruto de la intervención de terceras partes como en los casos de regulación y resolución de conflictos.

La corriente teórica de la transformación de conflictos sostiene, que el conflicto es ante todo, un elemento de control político y un catalizador del cambio social, amén de ser la manifestación natural de la lucha no violenta por la justicia social. Por consiguiente la escuela de la transformación de conflictos maneja una comprensión dual del conflicto: como agente del control así como del cambio social.

Pero el enfoque de transformación de conflictos no se limita a lo anterior, sino que también redefine radicalmente la dicotomía entre regulación y resolución de conflictos. Haciendo principalmente hincapié en la cuestión de la justicia social, este enfoque rechaza el objetivo tradicional de la gestión de conflictos (es decir, restaurar el status quo ante) y explora, por el contrario, la noción de conflicto como agente positivo del cambio social.

La transformación de conflictos es un proceso abierto, de largo aliento, multi-vías y dinámico, que aumenta significativamente el ámbito de los protagonistas involucrados. Combina efectivamente actividades de las vías primera, segunda y tercera en una gama continua de participación a corto, medio y largo plazo. Recurre, pues, a un amplio abanico de protagonistas que incluye funcionarios y líderes gubernamentales y militares; expertos informales de resolución de conflictos así como organizaciones no gubernamentales en el campo de resolución de conflictos; y organizaciones no gubernamentales autóctonas y de base brindando cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria. Este tipo de enfoque, de tan extensa aplicación, no puede ser simplemente etiquetado como un proceso de paz desde abajo. Este enfoque, con su interpretación tridimensional del conflicto, también sugiere una definición tripartita del éxito: centrado en resultados, en procesos y/o en el cambio.

En cuanto a los resultados, la transformación de conflictos pretende alcanzar un acuerdo sobre los temas de fondo suscitados por las necesidades e inquietudes de las partes adversas. Lo cual tiene dos consecuencias: primero, un enfoque centrado en procesos que recalca la necesidad de alterar las actitudes y los valores conflictivos mutuamente negativos de las partes, en pos de una mayor de una mayor cooperación y comunicación entre ellas. Segundo, un enfoque centrado en el cambio que recalca el imperativo político de establecer nuevas infraestructuras de capacitación y reconocimiento de grupos desfavorecidos, para fomentar y habilitar la justicia social. En otras palabras, la satisfacción de las necesidades básicas tanto personales

como relacionales no es suficiente. Mas bien, los mediadores deben obrar en pos de la igualdad de acceso a los recursos, así como asentar infraestructuras que hagan posible tratar las desigualdades estructurales, con el objetivo de alcanzar una reconstrucción y una reconciliación social duradera.

La definición de un resultado exitoso es más ardua en este enfoque que en los casos más sencillos de regulación y resolución de conflictos, puesto que la paz se interpreta de manera positiva. Se van trascendiendo las distintas formas de paz negativa a medida que se tratan las diversas situaciones de violencia estructural y cultural. Para muchos conflictos prolongados actuales, esta perspectiva requiere ni más ni menos que una transformación radical y completa de las relaciones y estructuras sociales.

C) ENFOQUES REFERENTES A LA LEGITIMIDAD DE LA INTERVENCIÓN:

Es imprescindible cuando estamos ante conflictos intra estatales como el caso de estudio, no mencionar los dilemas planteados en torno a la legitimidad de la intervención, dilemas que nacen de la discusión entre violación o no de la soberanía del estado en cuestión, legitimidad o no de la acción intervencionista, lo moralmente correcto y lo incorrecto.

A continuación se esbozan las posturas al respecto.

1) Postura de las Naciones Unidas⁹

¿Debe intervenir la comunidad internacional en un país para poner fin a violaciones flagrantes, sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos? Fue el Secretario General Kofi Annan quien en 1998 planteó la cuestión, que suscitó una gran polémica.

El Secretario General sostenía que la comunidad internacional, después del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en los Balcanes, África Central y en otros lugares, debía acordar, en el marco del derecho internacional, principios legítimos y universales aplicables para proteger a los civiles de las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos.

Según el Sr. Annan, las normas universales consagradas en la Carta, el derecho internacional humanitario, la legislación sobre derechos humanos y el derecho de los refugiados constituían un marco jurídico válido. El concepto de intervención abarcaba una amplia gama de medidas entre las que se incluía que en determinadas circunstancias el Consejo de Seguridad actuara en conflictos internos autorizando la creación de “corredores seguros” y “zonas seguras” en zonas de conflicto, imponiendo sanciones contra Estados recalcitrantes o adoptando otras medidas. Se advirtió al Sr. Annan que esas medidas

⁹ “ABC de las Naciones Unidas”. Capítulo 2: Paz y Seguridad Internacionales. Ed. ONU, 2001.

coercitivas sólo contarían con el apoyo de los pueblos del mundo si se aplicaban de modo justo y sistemático.

En el debate subsiguiente, un grupo de naciones sostuvo que respecto a la prevención de las violaciones graves de los derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad era primordial la responsabilidad que incumbía a la comunidad internacional. Así pues, como último recurso, cabía proteger legítimamente los derechos humanos mediante el uso de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad.

Otro grupo de naciones planteó tres interrogantes importantes: ¿Dónde termina la asistencia humanitaria y empieza la injerencia en los asuntos internos de los países? ¿Dónde cabe trazar la línea divisoria entre las responsabilidades humanitarias y las motivaciones políticas o económicas? ¿La intervención humanitaria es válida sólo en el caso de los países débiles o en todos los Estados? Ese grupo de naciones instó a que se entablara un diálogo amplio y a que las decisiones se adoptaran con el consenso de los Estados Miembros.

Un tercer grupo pensaba que el concepto de intervención humanitaria podía socavar la Carta, erosionar la soberanía de los Estados y amenazar a los gobiernos legítimos y la estabilidad del sistema internacional. Se destacó que cualquier medida para proteger los derechos humanos debe tomarse sólo si cumple el requisito de respetar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de todos los países y la voluntad del gobierno y el pueblo de que se trate.

2) Dilema entre intervención internacional y soberanía nacional

Este dilema fue puesto de relieve por el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar¹⁰: *“El derecho a intervenir ha cobrado un nuevo relieve por los acontecimientos políticos recientes...Estamos presenciando una clara e irresistible modificación de las actitudes del público respecto de la creencia de que la defensa de los oprimidos en nombre de la moral debe prevalecer sobre las fronteras y los documentos jurídicos”*. No obstante Pérez de Cuellar se preguntaba: *“¿No pone ello en tela de juicio uno de los principios capitales del derecho internacional, un principio diametralmente opuesto al que antes hemos expuesto, a saber, la obligación de no-injerencia en los asuntos internos de los Estados?”*.

Según Lyons y Mastanduno¹¹, los cambios inmediatos derivados del fin de la guerra fría y los cambios más profundos que son resultado de una interdependencia cada vez mayor, no han alterado el equilibrio entre los derechos soberanos y la autoridad de los estados, y los derechos de la comunidad internacional en general. Estamos presenciando la aparición y el reconocimiento de un derecho legítimo a intervenir en los asuntos internos de los estados en nombre de las normas, valores o intereses de la comunidad. El suministro de ayuda humanitaria da lugar a las

¹⁰ Lyons, Gene M. y Mastanduno, Michael. “Intervención internacional y soberanía” en Lyons, Gene M. y Mastanduno, Michael: *Beyond Westfalia? State sovereignty and intervention*, 1995.

¹¹ Op. Citada.

confrontaciones más inmediatas y visibles entre el derecho de soberanía de un estado y la voluntad y la autoridad de la comunidad internacional.

Otros acontecimientos han realzado el atractivo de la intervención internacional en nuestros días. La interdependencia ha hecho necesaria e inevitable la intervención de los estados en los asuntos domésticos de otros estados. La fragmentación, e incluso desintegración de algunos estados ha puesto en tela de juicio la capacidad de sus gobiernos de satisfacer las necesidades de sus poblaciones o sus obligaciones hacia la sociedad internacional, lo que les permitirá gozar plenamente de los privilegios de la soberanía. Por último, el aún no muy extendido reconocimiento moral y jurídico de los valores comunes, como la protección de los derechos humanos, o la conservación del medio ambiente, ha creado incentivos para que los estados amplíen su concepción de los intereses nacionales, incluyendo en ellos los esfuerzos colectivos por resolver problemas comunes.

Siguiendo con el razonamiento de Lyons y Mastanduno¹², existen siete justificaciones para la intervención internacional:

1) La intervención es legitimada por la fuerza, sin reservas de ninguna clase. Si bien todavía hay estados que en ocasiones se comportan con arreglo a esta lógica, la justificación contradice las normas de la sociedad internacional contemporánea, según las cuales el derecho internacional reconoce a todos los estados soberanos como iguales independientemente de las diferencias de poder, territorio o tipo de gobierno.

2) La intervención puede legitimarse cuando los estados actúan por la necesidad de auto conservación. No obstante, por lo general, el concepto de auto conservación va más allá de lo que se reconoce actualmente como justificable o legítimo, ya que puede utilizarse para defender una amplia variedad de intervenciones, y no sólo aquellas que no tienen por finalidad conjurar una amenaza contra elementos esenciales de la economía nacional.

3) La intervención es legítima si se realiza con el consentimiento del gobierno intervenido. Esta justificación permite la intervención al tiempo que mantiene la norma de la soberanía, dejando al estado la discrecionalidad de determinar si la intervención se produce en su territorio. Las intervenciones internacionales de las Naciones Unidas suelen ajustarse a este criterio.

4) La justificación cada vez más aceptada por la comunidad internacional: la intervención basada en un consenso entre los miembros de la comunidad internacional definidos como estados. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que establecen un mandato de intervención en virtud del Capítulo VII de la Carta, pueden considerarse expresión legítima de la voz de la comunidad internacional. La intervención internacional suele considerarse más legítima que la intervención unilateral precisamente por ese motivo, lo que contribuye a explicar por qué ha aumentado

¹² Op. Citada.

tanto la actividad del Consejo de Seguridad desde el final de la guerra fría. Lo que se pone en tela de juicio es si el consejo, con su composición actual, es representativo de la comunidad internacional o constituye simplemente un vehículo para expresar y autorizar la intervención colectiva de las grandes potencias.

5) La intervención en caso de guerra civil u otras circunstancias en las cuales la autoridad central se derrumba y los gobierno ya no pueden desempeñar las funciones que suelen ir asociadas a la soberanía, como el mantenimiento de la seguridad o el sustento de las poblaciones, o de grupos importantes de éstas. Esta justificación es compatible con la norma de la soberanía, en la hipótesis de que la soberanía conlleva ciertas responsabilidades o presupone un nivel mínimo de capacidad de gobierno. No obstante, la intervención internacional en estas condiciones se hace cada vez más frecuente, lo que parece reflejar una cierta alteración del equilibrio entre la autoridad soberana de los Estados y la autoridad de la colectividad.

6) La intervención puede legitimarse con un llamamiento a valores o principios universales, que vayan mas allá de los intereses particulares de los estados. Ejemplo de ello podrían ser la buena administración, los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la democracia como forma de gobierno. Quizá nos encontremos aquí entre la comunidad estatal y la comunidad humana, en el centro del dilema entre el derecho de la comunidad internacional a intervenir hasta el extremo de que los débiles carezcan de defensa contra los fuertes.

7) Podemos concebir un mundo más allá de la Nación Estado, en el cual el poder de intervenir coercitivamente en los asuntos de las unidades que lo compongan se concentre en una autoridad internacional central, quizá unas Naciones Unidas muy reforzadas. Otra posibilidad sería que el derecho legítimo a intervenir esté repartido entre diversas autoridades regionales de gobierno.

La sociedad internacional no ha llegado todavía, evidentemente, a este equilibrio máximo entre la soberanía de la unidad y la autoridad de la comunidad internacional.

D) EL CONCEPTO DE GOOD GOVERNANCE O EL PROPÓSITO DE LA INTERVENCIÓN:

Una vez expuesto el dilema de la intervención internacional, y cuando ya se consumó, debemos tener presente que toda intervención internacional, tiene un propósito: modificar la situación actual del estado intervenido y conducirlo a otra. Las características de esta otra situación deseada pueden resumirse en un concepto acuñado por las Naciones Unidas: Good Governance¹³.

Por "Governance" se entiende *"el proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual dichas decisiones son implementadas o no"*. Este proceso de toma de decisiones y el proceso de implementación de las

¹³ Artículo "What is Good Governance?" en sitio Web de la ONU, citado en sitios de Internet consultados.

mismas debe cumplir con ocho requisitos para que podamos hablar de "Good Governance", a saber:

- 1) **Participación**: la participación de hombres y mujeres es una piedra angular clave del concepto. La participación puede ser tanto directa o a través instituciones legítimas o representantes. Es importante destacar que el concepto de democracia representativa no necesariamente implica que los intereses de los más vulnerables en la sociedad van a ser tomados en consideración en el proceso de toma de decisiones. La participación necesita estar informada y organizada. Esto significa libertad de asociación y expresión por un lado y una sociedad civil organizada por el otro.
- 2) **Gobierno de la Ley**: Good Governance requiere estructuras legales justas que sean implementadas imparcialmente. También requiere protección plena de los derechos humanos, particularmente los de las minorías. La ejecución imparcial de las leyes requiere un poder judicial independiente y una fuerza policial imparcial e incorruptible.
- 3) **Transparencia**: significa que las decisiones tomadas y su ejecución están hechas de manera que siguen las reglas y regulaciones. También significa que la información está libremente disponible y directamente accesible para aquellos que van a ser afectados por tales decisiones y su ejecución. También significa que la información suministrada es suficiente y que es suministrada en formas y medios fácilmente comprensibles.
- 4) **Sensibilidad o Grado de Reacción**: Good Governance requiere que las instituciones y procesos traten de servir a todos los interesados dentro de un margen de tiempo razonable.
- 5) **Orientación al Consenso**: partiendo de la base que en una determinada sociedad hay diversos actores y tantos puntos de vista como actores, Good Governance requiere la mediación de los diferentes intereses en la sociedad para alcanzar un amplio consenso acerca del mejor interés de toda la comunidad y cómo puede ser logrado. También requiere una perspectiva amplia y a largo plazo sobre lo que es necesario para el desarrollo humano sostenible y como lograr las metas de ese desarrollo. Todo esto solamente puede resultar de un entendimiento de los contextos histórico, social y cultural de una determinada sociedad o comunidad.
- 6) **Equidad e Inclusividad**: el bienestar de una sociedad depende de asegurar que todos sus miembros sientan que tienen un interés en ella y no se sientan excluidos de la corriente de la sociedad. Esto requiere que todos los grupos, pero particularmente los más vulnerables, tengan oportunidades de mejorar o mantener su bienestar.

- 7) **Efectividad y Eficiencia:** Good Governance significa que los procesos e instituciones producen resultados que encuentran las necesidades de la sociedad mientras hacen el mejor uso de los recursos a su disposición. El concepto de eficiencia en el contexto de Good Governance también cubre el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- 8) **Responsabilidad:** es un requerimiento clave del Good Governance. No sólo instituciones gubernamentales sino también el sector privado y organizaciones de la sociedad civil deben ser responsables hacia el público y sus miembros. Quién es responsable ante quién varía dependiendo si las decisiones o acciones tomadas son internas o externas a la organización o institución. En general, una organización o institución es responsable hacia aquellos que van a ser afectados por sus decisiones o acciones. La responsabilidad no puede ser implementada sin transparencia y gobierno de la ley.

En síntesis, Good Governance significa participación ciudadana, consenso, responsabilidad, transparencia, sensibilidad, efectividad y eficiencia, equidad e inclusividad y gobierno de la ley. Asegura que la corrupción es minimizada, que los puntos de vista de las minorías son tomados en cuenta y que las voces de los más vulnerables en la sociedad son oídas en el proceso de toma de decisiones.

Este modelo se considera como un ideal que es difícil de lograr en su totalidad. Sin embargo, para asegurar un desarrollo humano sostenible, las acciones deben ser tomadas para trabajar hacia este ideal.

Esta visión es el ideal tácito con el que intervienen los organismos internacionales y hacia donde pretenden encausar todas las sociedades conflictivas.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

CAPÍTULO I: UN RECORRIDO POR LA HISTORIA POLÍTICA HAITIANA

Anteriormente he clasificado el conflicto haitiano como un conflicto profundamente arraigado, producto de condicionamientos históricos que han marcado la trayectoria del país y actúan como causas profundas de la conflictividad. El conocimiento de dichos condicionamientos históricos es imprescindible para comprender esta nación con una cultura de la violencia hondamente arraigada que data de siglos y permanece viva en el presente haitiano.

Por lo expuesto este capítulo se destina a una descripción pormenorizada, detallista y minuciosa de la historia política haitiana.

A) EL DESCUBRIMIENTO ESPAÑOL Y LA COLONIZACIÓN

La Isla de Hispaniola (Española), que hoy en día comprende las naciones de Haití y República Dominicana, constituye uno de los principales descubrimientos de tierras realizados por Cristóbal Colón durante su primer viaje al Nuevo Mundo en 1492. Colón estableció un asentamiento provisional en la costa norte, denominado Navidad, cercano a la zona hoy denominada Cap. Haitien.

Los indios Tainos (o Arawaks) habitantes solían denominar a su tierra por múltiples nombres, siendo el más común Haití o Haití (montañoso). Inicialmente hospitalarios hacia los españoles, estos nativos respondieron con violencia a la intolerancia y los abusos de los nuevos pobladores. Cuando Colón retornó a Hispaniola en su segundo viaje en 1493, encontró que Navidad había sido arrasada y sus habitantes muertos, pero el interés del Viejo Mundo en expandirse y diseminar el Catolicismo Romano no eran fácilmente derrotables; Colón estableció un segundo asentamiento, Isabela, cerca del este.

Hispaniola, o Santo Domingo, como se conoció durante la dominación española, devino en el primer puesto de avanzada del imperio español. Las expectativas iniciales de plenitud de reservas de oro fácilmente accesibles probaron ser inexistentes, pero la isla resultó relevante como asiento de la administración colonial, punto de partida para la conquista de otras tierras y laboratorio para desarrollar políticas de gobierno aplicables a nuevas posesiones. Fue en Santo Domingo donde la corona española introdujo el sistema de repartimiento, donde peninsulares (personas nacidas en España residentes en el Nuevo Mundo) recibieron grandes concesiones de tierras y el derecho de forzar al trabajo a los indios habitantes de esas tierras.

Colón, primer administrador de Santo Domingo, y su hermano Bartolomé, perdieron su posición de favorecidos en la mayoría de los asentamientos coloniales como resultado de la avaricia y los celos, y también con la corona, dado que fallaron en el mantenimiento del orden. En 1500 un investigador real ordenó el aprisionamiento de ambos en una prisión española. El nuevo gobernador de la colonia, Nicolás de Ovando, dejó el trabajo de la tierra para el desarrollo de la

isla. Durante su ocupación, el sistema de repartimientos¹⁴ dió lugar al sistema de encomienda¹⁵, bajo el cual todas las tierras eran consideradas propiedad de la corona. El sistema también garantizaba el auxilio marítimo a los encomenderos, quienes fueron autorizados a emplear trabajo indígena.

La población de indios tainos de Santo Domingo se empobreció durante el régimen colonial. El tamaño exacto de la población indígena en 1492 nunca fue determinado, pero observadores de la época produjeron estimaciones que oscilaban entre varios miles y varios millones. Una estimación de 3 millones, ciertamente una exageración, fue atribuida a Bartolomé de Las Casas. De acuerdo con todos los cálculos, había cientos de miles de población indígena en la isla. Para 1500 sólo 150 indios vivían en la isla. Trabajo forzado, abuso, enfermedades contra las cuales los indios no tenían inmunidad y el crecimiento de la población mestiza fueron factores que contribuyeron a la eliminación del taino y su cultura.

Varios años antes de la desaparición de los tainos, Santo Domingo había perdido su posición como colonia predominante en el nuevo mundo. Su carencia de recursos minerales la condenó al abandono de la madre patria, especialmente luego de la conquista de Nueva España (México). En 1535 el Virreinato de Nueva España, que incluía México y el istmo centroamericano, incorpora Santo Domingo, el status de éste último se había reducido desde la conquista del rico reinado de los incas en Perú.

La agricultura devino el soporte principal de la economía isleña, pero la naturaleza desordenada de la producción agrícola no se aproximó a la clase de producción intensiva que caracterizaría a la colonia bajo las reglas de Francia.

B) EL COLONIALISMO FRANCÉS

Aunque Hispaniola nunca materializó su potencial económico bajo la dominación española, continuó siendo estratégicamente importante como puerta de acceso al Caribe. La región del Caribe proveyó una oportunidad para piratas provenientes de Inglaterra, Francia y Países Bajos para impedir el comercio español, desviar galones de oro, y establecer un pie en un hemisferio parcelado por decreto papal entre los reinos católicos de España y Portugal. Esta competencia se desarrolló a través de todo el Caribe, pero en ningún lado tan intensiva como en Hispaniola.

Sir Francis Drake de Inglaterra condujo uno de los más famosos ataques contra el puerto de Santo Domingo en 1586, justo dos años antes jugó un papel clave en la derrota de la marina inglesa por la

¹⁴ Entendemos por repartimientos: concesiones de indios hechas a los colonos españoles, que adquirían sobre aquellos ciertos derechos a cambio de instruirlos, civilizarlos y protegerlos.

¹⁵ Entendemos por encomiendas: institución colonial en América, basada en el repartimiento de los indios entre los conquistadores. El indio debía trabajar o pagar un tributo a su dueño, llamado encomendero, el cual, por su parte, tenía la obligación de enseñarle la religión cristiana e instruirle conforme a las Leyes de Indias.